

# Quels enjeux pour la **politique internationale** ?

Marc Dixneuf  
Conseil national du sida (Paris)

**A Bangkok l'épidémie d'infection par le VIH était souvent décrite comme un enjeu politique mondial. Place donc à l'analyse qu'en donnent la science politique ou l'étude des relations internationales.**

Le sida a fait l'objet de nombreuses études de sociologie, d'ethnologie, de science économique. La science politique s'y intéresse également, mais peut-être plus discrètement<sup>1</sup>. Cette science sociale s'intéresse à l'Etat, au pouvoir et aux groupes sociaux qui les investissent. En français, le mot « politique » est ambigu. Utilisé au féminin, la politique, ce nom désigne un espace symbolique de compétition (élections, nomination), une activité spécialisée (faire de la politique) ou une ligne de conduite (la politique de santé). Utilisé au masculin, le politique, il s'entend comme un champ social dominé par des conflits d'intérêt et régulé par un pouvoir. La sociologie politique, une des « branches » de la science politique<sup>2</sup>, s'intéresse aux rapports de forces qui traversent la société pour l'attribution des ressources (médiatiques, financières, symboliques) nécessaires à la conquête du pouvoir ou permettant d'influencer la définition des politiques publiques. La science politique étudie donc natu-

rellement les processus politiques internationaux, les « relations internationales », c'est-à-dire la façon dont les individus vivent et façonnent les rapports internationaux<sup>3</sup>. Pendant de nombreuses années, l'étude des relations internationales s'est consacrée pour l'essentiel aux relations interétatiques. Cependant, les interactions dans le champ politique international ne peuvent plus désormais être comprises si l'on écarte les organisations internationales. Dépendantes des Etats et largement instrumentalisées par ceux-ci, les organisations intergouvernementales

**L'épidémie tisse un lien entre différents espaces des relations internationales : négociations commerciales, questions de sécurité, échanges culturels**

(OIG) peuvent cependant faire la démonstration d'une relative autonomie. De même, les organisations non gouvernementales (ONG), comme d'autres acteurs non-étatiques (entreprises, associations, syndicats transnationaux) disposent elles aussi de capacité d'action qui en font des acteurs internationaux. Comme pour les Etats, l'inégalité des ressources dont disposent ces acteurs est la règle. Les enjeux stratégiques furent longtemps un thème central de l'étude des relations internationales. Aujourd'hui toutefois, les enjeux de l'épidémie de sida sont devenus un objet d'analyse important, qu'ils touchent aux relations inter-

nationales (l'ensemble des processus du champ social international), aux relations interétatiques (les relations des Etats) ou à la politique internationale (la définition des choix collectifs); les enjeux de l'épidémie d'infection à VIH sont omniprésents et constituent un moyen de mobilisation pour de nombreux acteurs<sup>4</sup>. C'est que cette épidémie tisse un lien entre différents espaces : négociations commerciales, questions de sécurité, échanges culturels. De ce fait, les tensions politiques mondiales qui s'organisent autour de l'épidémie influencent l'ensemble des dynamiques internationales.

## **La politique internationale et le VIH**

Dès les premiers temps, l'épidémie a donné lieu à des interactions entre groupes sociaux qui dépassaient les cadres politiques nationaux – à commencer par la diffusion même du virus, ou par l'internationalisation rapide de la recherche.

Reste que, pour que le VIH devienne un réel enjeu des relations internationales, il aura fallu qu'il vienne perturber sérieusement le mode de régulation d'espaces antérieurement bien structurés, comme le commerce international ou la stabilité stratégique mondiale.

L'accord sur les aspects de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) en offre l'un des meilleurs

exemples. L'obstacle pour l'accès généralisé aux traitements que représentent les ADPIC, l'un des quatre accords fondateurs de l'OMC, a facilité la mobilisation internationale et la mise sur agenda de la question. Il apparaît en effet difficilement acceptable que des règles commerciales aillent à l'encontre d'enjeux de santé publique. Mais ce n'est pas la mise en cause de l'accès aux traitements qui a fait du sida un enjeu de politique internationale, c'est la mise en cause des intérêts des Etats-Unis. En soulignant la possibilité pour les Etats de déroger à certaines clauses de cet accord, les représentant d'ONG ou de certaines OIG menaçaient de ruiner un outil d'influence patiemment élaboré par les Etats-Unis<sup>5</sup>. Plus discrètement, le sida a investi les politiques de développement par son impact sur l'économie et les structures sociales. Progressivement, il a gravi les échelons des préoccupations affichées dans les objectifs du millénaire (« millenium goal »). Parallèlement, cette importance croissante a été reprise par les chefs d'Etat du G8 qui ne pouvaient faire moins que de souligner la gravité de l'épidémie<sup>6</sup>. Ainsi, le VIH a pris place dans les relations interétatiques et est devenu l'une des variables de la stabilité mondiale. Cela se traduit notamment par la publication de rapports soulignant les risques que fait peser le sida sur l'équilibre stratégique.

### **La lutte contre l'épidémie, une fin et un moyen**

La place du sida dans les relations internationales dépend de l'importance de la politique dans le travail de l'ensemble des acteurs qui luttent contre l'épidémie, quelle que soit l'appréciation que l'on peut porter sur leurs méthodes. La création d'abord du *Global program on aids*, ensuite de l'Onusida, puis le lancement du programme « 3 by 5 » de l'OMS sont des étapes importantes de la

lutte contre le sida au niveau mondial qui ne peuvent être comprises que si l'on considère les OIG comme des acteurs politiques qui concilient leurs missions et leurs intérêts<sup>7</sup>.

La lutte contre l'épidémie d'infection par le VIH représente pour la politique étrangère des Etats une ressource utile qui permet au mieux de façonner son environnement extérieur, ou au moins de faire passer des messages. Ainsi par exemple, les politiques promues par les Etats-Unis défendent leur représentation

### **Le VIH est devenu un réel enjeu des relations internationales, dès lors qu'il a perturbé sérieusement le mode de régulation d'espaces comme le commerce international ou la stabilité stratégique mondiale**

de l'ordre international. L'accent mis sur le respect de l'accord sur la propriété intellectuelle et le rôle accordé aux organisations religieuses doivent permettre de faire adopter par les autres Etats des régulations politiques à la convenance des Etats-Unis. L'utilisation des ADPIC ayant partiellement échoué, ils négocient des accords bilatéraux comprenant un volet sur la propriété intellectuelle qui, par certains aspects, se révèle plus restrictif que l'accord de l'OMC. Les termes de ces accords, qui varient d'un traité à l'autre, ont toujours pour conséquence de rendre plus longue la période avant laquelle la production de médicaments génériques est possible après l'expiration du brevet (voir l'article de P. Benkimoun p. 6)<sup>8</sup>. Afin d'assurer leur influence sur la définition des politiques, les Etats-Unis n'hésitent pas à agiter le spectre d'une épidémie hors de contrôle<sup>9</sup> dans des rapports émanant d'une agence liée à la CIA qui font écho aux préoccupations de l'administration des Etats-Unis sur les ADPIC.

Dans un autre registre, lors de la conférence de Bangkok, les représentants des autorités françaises se sont distingués en mettant en avant les accords signés à l'OMC en faveur des médicaments géné-

riques. Tout en approuvant cette position, certains Etats soulignent que la France est un membre important de l'Union européenne qui bénéficie d'une politique agricole protectrice largement débattue à l'OMC. C'est notamment la position du Brésil, grande puissance agroalimentaire, qui trouve aussi dans l'épidémie de VIH matière à alimenter sa politique étrangère en favorisant la création d'un réseau de coopération avec six autres pays ou par des dons de médicaments<sup>10</sup>.

Les ONG et les associations communautaires investissent aussi la politique internationale. La campagne pour l'accès au médicament de MSF à largement servi son image. De même, l'investissement de Aides, du Sidaction ou d'Act Up-Paris dans des programmes internationaux en font des acteurs du champ politique global, bien que dans des registres différents. Les chercheurs, enfin, investissent eux aussi ce domaine quand ils demandent par exemple plus de fonds pour la recherche vaccinale. Du point de vue de la science politique et des relations internationales, l'accent mis sur les microbicides à Bangkok est également très intéressant, tout comme les enjeux de la promotion d'une méthode de comptage des CD4 (voir p. 20).

### **Le sida facteur de transformations des relations internationales**

La définition des politiques internationales de lutte contre le VIH est bien sûr influencée par les paradigmes qui prévalent à un moment donné, comme aujourd'hui les partenariats public/privé, et ne dépend pas uniquement des rapports de forces ou des marchandages entre les acteurs. Toutefois, l'épidémie d'infection à VIH influence de manière importante les représentations des acteurs. Elle est donc plutôt un facteur de transformation des relations internationales. Les ONG participent depuis longtemps à la politique mondiale, mais le rôle des associations communautaires est peut-être plus intéressant, car les liens transnationaux qu'elles tissent entre elles d'un pays à l'autre accentuent la transformation des pratiques et des repré-

sentations. Les associations du Sud trouvent auprès d'associations étrangères des ressources que leurs Etats ne peuvent ou ne veulent leur apporter (argent, expertise, soutien).

En retour, les associations communautaires acquièrent une expertise jusqu'alors réservée à certaines administrations et ONG, et renforcent leur légitimité. Après des années où la définition des

politiques internationales était dépendante de la rivalité Est/Ouest, l'épidémie d'infection à VIH est devenue l'un des principaux moteurs des rapports de forces internationaux. Elle oblige les Etats à penser dans un même mouvement leur politique de coopération, les règles du commerce mondial, et les risques sanitaires et mêmes stratégiques. Au-delà de l'instrumentalisation qui peut être faite des enjeux de sécurité liés à l'épidémie de VIH, il est certain qu'elle contribue à modifier les représentations de la sécurité <sup>11</sup>.

L'intérêt du sida pour l'étude des relations internationales tient donc autant à l'enjeu qu'il représente pour les différents acteurs qu'à son impact sur la configuration politique globale. Le chevauchement entre discours scientifique et discours politique en est un bon exemple. Assez courant dans l'espace politique interne, il atteint pour la première fois une telle envergure dans les relations internationales <sup>12</sup>. Certes, l'interdiction des CFC (chlorofluorocarbures) pour protéger la couche d'ozone, ou les négociations sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, offraient aussi la possibilité d'user d'arguments scientifiques pour faire valoir des positions commerciales. Cependant, l'épidémie d'infection à VIH favorise un usage large des arguments scientifiques. Les études sont mises au service de toutes les négociations : qualité des médicaments et droit de la propriété intellectuelle,

évaluation des moyens de prévention et financement de programme, capacité du système de santé et enjeux de sécurité. L'épidémie perturbe l'ensemble des processus de régulation existants, et dans le même temps favorise des rapprochements inédits. En cela, les conférences sur le sida comme celle de Bangkok sont des moments importants de la vie politique internationale, car elles contribuent à la transformation de l'ensemble des relations internationales.

La lutte contre l'épidémie représente pour la politique étrangère des Etats une ressource utile qui permet au mieux de façonner son environnement extérieur, ou au moins de faire passer des messages

1 - Steffen M., *Les Etats face au sida en Europe*, Grenoble, PUG, 2001

2 - La science politique s'intéresse aussi à l'histoire des idées, à la théorie politique, aux politiques publiques

3 - Smouts M.-C. (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998

4 - On regrette cependant le peu de publication en français sur les relations internationales et le sida ou la santé d'une manière générale. Lee K. (ed.), *Health Impacts of Globalization. Towards Global Governance*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2003  
Third World Quarterly, 23 (2), 2002, « Special issue : global health and governance : HIV/Aids »

5 - Dixneuf M., « Au-delà de la santé publique : Les médicaments génériques entre perturbation et contrôle de la politique mondiale », *Revue Française de Science Politique*, 53 (2), 2003, 277-304

6 - Dixneuf M., *La santé : enjeu de la gouvernance mondiale*, Les Etudes du CERI, n°99, 2003

7 - Koivusalo M., Ollila E., *Making a Healthy World : Agencies, Actors and Policies in International Health*, Londres, Zed Books, 1997  
Siddiqi J., *World Health and World Politics : the World Health Organizations and the UN System*, London, Hurst & Company, 1995

8 - Il ne s'agit donc pas du problème des copies de médicaments qui a fait l'objet des négociations à l'OMC. On retrouve le suivi quotidien de ces négociations sur : <http://lists.essential.org/mailman/listinfo/ip-health> ou [www.healthgap.org](http://www.healthgap.org)

9 - Gordon D. (ed.), *The Global Infectious Disease Threat and its Implication for the United States*, National Intelligence Council, 2000

10 - A l'occasion de la conférence de Bangkok, le Brésil, la Chine, l'Inde, le Nigeria, l'Afrique du sud, la Russie et la Thaïlande ont annoncé leur intention de coopérer dans le domaine pharmaceutique. Le 27 août 2004, l'ambassadeur du Brésil au Gabon a remis aux autorités sanitaires gabonaises 504 000 ampoules d'ARV à la suite de la promesse faite par Lula Da Silva lors de sa visite dans ce pays le 27 juillet.

11 - Altman D., « Understanding HIV/AIDS as a Global Security Issue », in Lee K. ed, *Health Impacts of Globalization. Toward Global Governance*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2003

Milleliri J.-M., « Le sida transforme le paysage des conflits armés en Afrique », *Transcriptases*, n°110, 2003, 13-16

12 - Hamman P. et al., *Discours savants, discours militants : mélange des genres*, Paris, L'Harmattan, 2002